

Jean-Claude Vérez

CIFE note de recherche n°9

Le défi de l'harmonisation fiscale en Europe

La question de l'harmonisation fiscale (assimilée à une égalisation des taux d'imposition et/ou à une uniformité de l'assiette fiscale) ou de la concurrence fiscale en Europe n'est pas récente. Si les avis sont partagés quant au bienfait de la première, on admettra que les contraintes du traité de Maastricht puis du Pacte de stabilité et de croissance signifiaient que les États se devaient de réduire leurs dépenses et/ou d'accroître leurs recettes afin de stopper leur niveau d'endettement. En période de croissance, les recettes fiscales à taux de fiscalité inchangé augmentent. En période de crise, ce n'est plus le cas de sorte que les politiques menées par les uns ou par les autres peuvent diverger. Or, toute réforme fiscale au niveau de l'UE peut avoir des effets pervers si elle est menée de manière désordonnée. Elle peut notamment déboucher sur une concurrence entre les pays : les uns, dans un souci de reprise économique, cherchent à attirer les investisseurs via une baisse de leur fiscalité pendant que les autres, contraints par la crise, élèvent leurs taux d'imposition pour limiter les déficits, conformément à leurs engagements européens.

Il y a plus de quinze ans, le Cepii (2000) alertait déjà les autorités en précisant que dans un tel contexte de concurrence fiscale, l'harmonisation fiscale européenne représentait « une source importante de tensions entre les pays européens, en particulier pour ce qui concerne la fiscalité du capital, facteur rendu de plus en plus mobile avec la disparition du risque de change à l'intérieur de la zone euro ». En l'absence de coopération européenne, outre le fait que des États peuvent chercher à attirer des entreprises en réduisant le taux et/ou l'assiette de l'impôt, certains peuvent aller plus loin en adoptant des régimes discriminatoires favorables aux entreprises étrangères à tel point que le pas est vite franchi pour dépasser le stade de la concurrence (fiscale) et pratiquer in fine du dumping (fiscal). Pour y parvenir, l'État réduit « le taux d'imposition de manière drastique, pour attirer les contribuables. L'Irlande, qui impose à 10 % seulement les bénéfices des entreprises multinationales (en principe jusqu'au 31 décembre 2010), est ainsi souvent suspectée de dumping ».

L'harmonisation fiscale, à l'opposé de ce type de pratique qui repose sur des intérêts strictement nationaux, exige « une solution négociée dont le but est d'encadrer les taux et les assiettes, pour éviter les distorsions fiscales et le basculement de la charge de l'impôt sur les assiettes les moins mobiles ».

Au cours de ces quinze dernières années, la situation en Europe est restée contrastée et pour cause : outre les avis divergents entre l'UE à 28 sur la « bonne » politique fiscale à mener, les mesures exigent un accord à l'unanimité conformément à l'article 223.2 du Traité sur le fonctionnement de l'UE alors que les disparités sont nombreuses. En 2012, les recettes fiscales dans l'Union européenne ont atteint 39,4 % du PIB. L'impôt sur le travail reste la principale source de recettes fiscales. Rapportées au PIB de l'État, les charges fiscales (en incluant les contributions sociales) ont varié en 2012 de moins de 30 % en Lituanie et en Irlande à 45 % en France et 48 % au Danemark (www.touteurope.eu).

On relève également des différences européennes en ce qui concerne le taux maximum d'imposition sur le revenu avec un clivage entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est : le taux oscille de 10 % en Bulgarie, à 15 % en Lituanie...et à près de 57 % en Suède. La France se situe dans la moyenne de l'Europe occidentale.

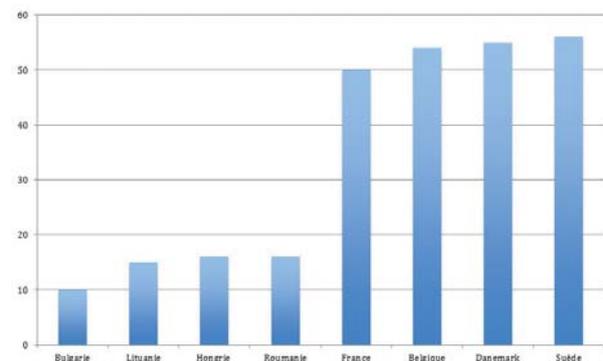


Figure 1: Taux marginal d'imposition sur le revenu / Eurostat 2014

Concernant les taux normaux de TVA, les écarts sont nettement moins importants. Ils vont de 15 % au Luxembourg à 19 % en Allemagne et à 27 % en Hongrie.

Cela tient en partie au marché unique difficilement compatible avec des taxes indirectes trop disparates. En revanche, en matière d'impôt sur les sociétés, on constate de nouveau des écarts avec en 2013, un taux maximal d'imposition pour les entreprises à 10 % en Bulgarie contre 36,1 % en France.

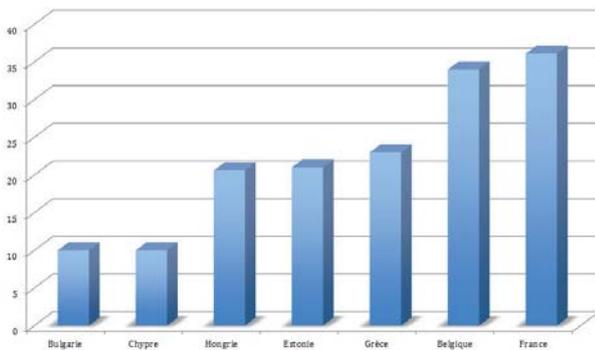


Figure 2 : Taux d'imposition sur les sociétés / Eurostat 2014

Selon la note 14 du CAE (juillet 2014), il convient de « plaider pour davantage d'harmonisation fiscale en Europe essentiellement du fait que la concurrence fiscale nuit au bon fonctionnement du marché unique. Par ailleurs, la crise de la zone euro a fait émerger un débat sur la nécessité de compléter la monnaie unique avec une « capacité budgétaire », ce qui soulève immédiatement la question des ressources, et donc de la coopération fiscale. Enfin, les modèles de concurrence fiscale établissent une distinction entre les « petits » pays (qui considèrent les variables internationales comme des données exogènes) et les « grands » pays (qui ont un impact sur l'économie mondiale). L'un des enjeux de la coordination/coopération dans l'Union européenne est de faire bénéficier l'ensemble des « petits pays » européens de la force d'un « grand pays », avec une plus grande maîtrise collective de la politique fiscale » (p.9).

Au-delà de la dimension économique de notre interrogation, il y a bien entendu un questionnement politique qui peut laisser penser que la coopération fiscale puis l'harmonisation fiscale constitue une des étapes préalables à l'union politique. Les défenseurs de la concurrence fiscale ne s'y trompent pas : la souveraineté des Nations permet de délimiter le champ de l'espace social, le niveau de redistribution des revenus et de facto le niveau des prélèvements. C'est encore le moyen d'opérer une limite entre biens privés et biens publics dès lors que ces derniers exigent des financements. Toute politique fiscale harmonisée ou unique qui se substituerait à la concurrence fiscale constituerait donc une atteinte à la souveraineté nationale.

À l'opposé, les détracteurs de la concurrence ou du dumping fiscal (à ne pas confondre), dénoncent une Europe à plusieurs vitesses avec à la clé des comportements d'optimisation fiscale, d'évasion fiscale incompatibles avec le projet européen. Du fait de la mondialisation et du basculement du monde qui voit une partie substantielle de l'Asie se hisser aux premiers rangs des grandes puissances, l'Europe a tout à perdre si elle accentue la concurrence en son sein plutôt que de se hisser en bloc face à la concurrence extérieure.

La note du CAE en veut pour preuve la décision récente de l'Union bancaire en complément de l'Union monétaire. En quoi cette Union bancaire est-elle compatible avec des taux d'imposition différenciés entre l'UE-28 ? « Il est nécessaire d'éliminer les distorsions liées aux impôts au sein de l'union bancaire puisque celles-ci ne sont pas cohérentes avec le principe de régulation et de contrôle uniques des banques. Deuxièmement, les distorsions existantes entre les banques et le secteur non financier doivent être éliminées et une imposition commune permettrait d'atteindre cet objectif, en complément d'une régulation adaptée à chacun des deux secteurs » (p.10).

Enfin, il est vraisemblable qu'une politique fiscale convergente qui pourrait précéder une harmonisation fiscale soit de nature à amener l'Europe vers une Union budgétaire. On sait que toute politique économique repose à minima sur trois instruments : monétaire, budgétaire, fiscal. On peut y associer des objectifs de politique industrielle, de politique sociale, de politique environnementale, etc. Mais personne ne doute un seul instant que la politique économique d'un pays ou d'un bloc régional comme l'UE exige des recettes pour financer les dépenses. De fait, les instruments budgétaires et fiscaux sont étroitement liés.

Pour autant, rien ne doit laisser penser qu'une harmonisation fiscale européenne et, demain (?) une union budgétaire, aient comme objectif prioritaire une hausse des prélèvements et des dépenses de la zone. C'est plutôt le contraire qui est à l'œuvre avec la règle d'or et le Mécanisme européen de stabilité (MES). Du reste, eu égard au niveau de prélèvements fiscaux en vogue dans le reste du monde, il apparaît plus sage de resserrer les écarts plutôt que de les accentuer, conscients que cette stratégie pose inéluctablement la question du financement de la protection sociale au sein de l'Europe.

La coordination des politiques fiscales (voire l'harmonisation fiscale) apparaît comme une solution efficace mais le chemin est et sera long ; pour des raisons économiques et politiques, c'est un processus lent mais, de notre point de vue, inéluctable pour asseoir encore et toujours plus la cohésion européenne.

Références

CEPII, 2000, *L'économie mondiale 2001, La Découverte, Repères*.
CAE, 2014, « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », n° 14, juillet.

*Merci à Laurent Baechler pour ses remarques et suggestions pertinentes.

Administration: Hartmut Marhold
Policy Paper / Note de recherche est publiée
par le Centre international de formation européenne,
association dont le siège est 35-37, rue des Francs-Bourgeois,
F-75004 Paris.
© CIFE 2014, tous droits réservés pour tous pays.
www.cife.eu

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication (communication) n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Avec le soutien du programme Erasmus+